

הנגשת נכסי המדינה להקמת מתקני שידור סלולריים והסדרת מנגנון השגות בין-משרדי

הצעה להחלטה

מ ח ל י ט י ם, לנוכח החשיבות הלאומית שרואה הממשלה בקיומן של תשתיות תקשורת סלולריות מתקדמות לכלל הציבור, ובהמשך להחלטות ממשלה מס' 209 מיום 1 באוגוסט 2021 ומס' 225 מיום 24 לפברואר 2023, לצורך הקמת מתקני שידור סלולריים מסוגים שונים לרבות, אנטנה, משדר, תורן או כל מכשיר עזר אחר שנועד לתמוך בתפעול מתקן השידור (להלן - מתקני שידור) על ידי גורמים מורשים בנכסי המדינה, ולצורך הסרת חסמים וקביעת מנגנון יעיל לתהליך הצבת מתקני שידור:

1. להורות למנהל מינהל הדיור הממשלתי לפעול להנגשת נכסי מינהל הדיור הממשלתי, אשר אותרו על ידי מינהל הדיור כנכסים המתאימים להקמת מתקני שידור ובהתאם נכללו ברשימה שהועברה לידיעת משרד התקשורת (להלן – נכסים מתאימים), זאת לשם הקמת מתקני שידור סלולריים, בשתי פעימות: כמחצית מהנכסים יוצעו בתוך 30 ימים מיום מתן החלטה זו, ויתר הנכסים יוצעו בתוך 30 ימים נוספים.
2. להורות למנהל מינהל הדיור להודיע לנציג הגוף העושה שימוש בנכס, בתוך 14 ימים מיום קבלת פנייה מבעל זכות על כוונתו להקים מתקן שידור בנכס, ולהנחות את הגורם העושה שימוש בנכס כאמור, או כל גורם אחר הממלא תפקיד כאמור אף אם תוארו שונה, לשתף פעולה בכל הנדרש לשם הקמת מתקן השידור תוך 30 יום ממועד הפניה.
3. להורות למנהלים הכלליים של משרדי הממשלה ויחידות הסמך (לרבות משטרת ישראל, הרשות הארצית לכבאות והצלה ושירות בתי הסוהר), וכן לכל גוף העושה שימוש במבנה המנוהל בידי מינהל הדיור הממשלתי, לשתף פעולה עם מנהל מינהל הדיור ונציגיו, ולפעול ככל הנדרש לצורך קידום יישום החלטה זו והנגשת נכסי המדינה להקמת מתקני שידור סלולריים.
4. להורות למנכ"ל משרד התקשורת להקים צוות אשר מטרתו לדון בהשגה על הקמת מתקן שידור על נכסי הדיור הממשלתי, ואשר חבריו יהיו כדלקמן, ולקבוע את סדרי העבודה של הצוות.

1. ראש הוועדה - מנכ"ל משרד התקשורת או נציגו מבין עובדי משרדו;

2. נציג שימנה שר האוצר מבין עובדי משרדו;

3. נציג שימנה השר להגנת הסביבה מבין עובדי משרדו.

דברי הסבר

1. פיתוח ופרישת תשתיות תקשורת סלולריות מתקדמות, ובפרט פרישת רשתות דור חמישי, מהווה נדבך מרכזי בחיזוק החוסן האזרחי, הכלכלי והביטחוני של מדינת ישראל. עם זאת, פרישת התשתיות בישראל מתמודדת עם חסמים רגולטוריים, תכנוניים וכלכליים, ובראשם מחסור בנכסים זמינים להקמת מתקני שידור סלולריים, במיוחד באזורים עירוניים שבהם נדרשת צפיפות תשתית גבוהה.
2. נוכח זאת, נדרש לפעול באופן ממשלתי יזום להרחבת היצע הנכסים הזמינים להקמת מתקני שידור סלולריים. סוגיה זו נדונה בהחלטות ממשלה קודמות – בהחלטת ממשלה מס' 209 מיום 1 באוגוסט 2021 - "קידום פרישת תשתיות תקשורת מתקדמות והפחתת החשיפה לקרינה בלתי מייננת", וכן בהחלטת ממשלה מס' 225 מיום 24 בפברואר 2023 - "תשתיות תקשורת סלולריות מתקדמות", אשר כללו, בין היתר, צעדים להגדלת מספר האתרים הציבוריים ולהפחתת עלויות ההקמה.
3. בהמשך להחלטת ממשלה 225, הוקם צוות בין-משרדי בהשתתפות נציגי משרד התקשורת, משרד ראש הממשלה, משרד האוצר, רשות התחרות, בנק ישראל ורשות החדשנות. הצוות הגיש את המלצותיו לשר התקשורת בנובמבר 2024, ושר התקשורת אימץ אותן. המלצות הצוות כללו צעדים להסרת חסמי פרישה, ובכלל כך הומלץ כי מנהל הדיור הממשלתי יציע את נכסי הדיור הממשלתי במסגרת הסדר אחיד ושקוף, ובתנאים שיקלו על התקשרות מהירה, ובו נוהל פשוט להתקשרות בין יזמים או חברות סלולר לבין מינהל הדיור הממשלתי. במסגרת זו יש להבטיח כי למנהל הנכסים קיימת חובה אקטיבית ותמריץ לקיים את ההסדר האחיד ולקדמו (דו"ח הצוות מצ"ב כנספח להצעה זו).
4. בהמשך לכך, פורסם ביום 9 בפברואר 2025 מכרז מסגרת (מכרז 02/25) לשימוש בנכסי מינהל הדיור הממשלתי לצורך הקמת מתקני שידור סלולריים. עם זאת, על אף פרסום המכרז, נכון למועד זה טרם הוקמו בפועל מתקני שידור מכוחו. מן היישום בפועל עולה כי קיימים קשיים ועיכובים מצד גורמים המחזיקים בנכסי הדיור הממשלתי, בין היתר בהיבטים תפעוליים, ארגוניים ולעיתים גם התנגדויות נקודתיות, אשר מביאים לעיכוב בהנגשת הנכסים ובהקמת המתקנים, ובהיעדר מנגנון הכרעה מוסדר ומחייב.
5. מצב זה, בצירוף ההיצע המצומצם של נכסים הזמין כיום להקמת אנטנות סלולריות והביקוש הגובר, גורם לעלויות גבוהות ולעיכוב בפרישת תשתיות סלולריות מתקדמות, בניגוד לתכלית החלטות הממשלה.
6. לפיכך, מוצע לקבוע מנגנון מחייב להנגשת נכסי מינהל הדיור הממשלתי שאותו כנכסים מתאימים להקמת מתקני שידור סלולריים (בכלל זה נכסים שנכללו במכרז 02/25 ורשימתם פורסמה לידיעת הזוכות), לרבות קביעת חובות פעולה ולוחות זמנים ברורים לגורמים הרלוונטיים, בשתי פעימות, כמחצית מהנכסים בפעימה הראשונה תוך 30 ימים מיום מתן החלטה זו, ויתרת הנכסים בפעימה נוספת בחלוף 30 ימים נוספים, וכן להסדיר מנגנון ממשלתי לבירור קשיים והשגות המתעוררים מצד הגופים המחזיקים בנכסים, וכן לקבוע חובת שיתוף פעולה אקטיבית, של כלל הגופים המשתמשים בנכסים, עם מינהל הדיור הממשלתי לצורך יישום ההחלטה.
7. במסגרת זו מוצע להקים צוות בין-משרדי ייעודי בראשות מנכ"ל משרד התקשורת, אשר יהווה גורם מקצועי ומוסמך לבחינת השגות על הקמת מתקני שידור בנכסי המדינה. הקמת הצוות נועדה לתת מענה לקשיים העולים מן השטח, לאפשר בחינה עניינית ומאוזנת של טענות הגופים המחזיקים בנכסים, ולמנוע עיכובים ממושכים הנובעים מהיעדר גורם מכריע. הצוות יקבע את סדרי עבודתו ויפעל בלוחות זמנים קצובים, יבטיח אחידות בהחלטות ויאפשר קידום יעיל ומהיר של הקמת מתקני השידור, והרכבו משקף את השיקולים הרגולטוריים, הכלכליים והסביבתיים הרלוונטיים ליישום ההחלטה.
8. הצעה זו נועדה, אפוא, להשלים את המהלך שכבר החל עם פרסום מכרז המסגרת, להסיר חסמים ביישומם בפועל, וליצור מנגנון אפקטיבי ומחייב שיבטיח את מימושו וקידום פרישת התשתיות הסלולריות המתקדמות בישראל, תוך חיזוק יכולת הביצוע הממשלתית והבטחת תיאום בין-משרדי אפקטיבי.

נתונים כלכליים וההשפעה על משק המדינה

אין.

תקציב

אין.

השפעת ההצעה על מצבת כח האדם

לא רלוונטי.

עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם

שר האוצר- תומך

השרה להגנת הסביבה – תומכת

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

החלטה מספר 209 של הממשלה מיום 1.8.21.

החלטה מספר 225 של הממשלה מיום 24.2.23

עמדת היועצת המשפטית של משרד יוזם ההצעה

רצ"ב

מגיש: שר התקשורת

ו' בניסן התשפ"ו
24 במרץ 2026

ו' ניסן תשפ"ו

24 מרץ 2026

חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה

נושא הצעת ההחלטה: הנגשת נכסי המדינה להקמת מתקני שידור סלולריים והסדרת מנגנון השגות בין-משרדי.

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטי המשפטיים:

בהחלטת ממשלה מס' 209 מיום 1 באוגוסט 2021 נקבעו צעדים לקידום פרישת תשתיות תקשורת מתקדמות, ובכלל זה הונחו משרדי הממשלה וגופי הביטחון לפעול לקידום הקמת מתקני שידור על גבי נכסי הדיור הממשלתי. בהמשך לכך, בהחלטת ממשלה מס' 225 מיום 24 בפברואר 2023, הונחתה הקמת צוות בין-משרדי לבחינת הצעדים הנדרשים לקידום פרישת תשתיות סלולריות מתקדמות, ובכלל זה הגדלת היצע האתרים הציבוריים, הסרת חסמי פרישה והפחתת עלויות הקמה.

בהמשך להחלטות אלו, פורסם ביום 9 בפברואר 2025 מכרז מסגרת (02/25) לשימוש בנכסי מינהל הדיור הממשלתי לצורך הקמת מתקני שידור סלולריים. ואולם, חרף פרסום המכרז, טרם הוקמו בפועל מתקנים מכוחו, בין היתר בשל קשיים ועיכובים ביישום מצד הגורמים המשתמשים בנכסים ובהיעדר מנגנון בין-משרדי מוסדר ליישוב מחלוקות.

מן האמור עולה כי, על אף הצעדים שנקבעו בהחלטות הממשלה האמורות ופרסום מכרז המסגרת, יישום המהלכים בפועל נתקל בקשיים, ובפרט בעיכובים בהנגשת נכסי הדיור לצורך הקמת מתקני שידור סלולריים. קשיים אלה נובעים, בין היתר, מהיעדר מנגנון ברור ומחייב המגדיר את חובות הפעולה של הגורמים המשתמשים בנכסים, וכן מהיעדר מסגרת מוסדרת ליישוב מחלוקות והסתייגויות המתעוררות בין הגורמים הממשלתיים המעורבים בתהליך, וכן מהיעדר חובת שיתוף פעולה אקטיבית בין הגורמים האמורים.

על רקע זה, ההחלטה המוצעת נועדה להסיר חסמים יישומיים, לקבוע מנגנון להנגשת נכסי המדינה שאותו כנכסים מתאימים, בכלל זה נכסים שנכללו במכרז 02/25 ורשימתם פורסמה לידיעת הזוכות, בשתי פעימות: כמחצית מהנכסים בפעימה הראשונה תוך 30 ימים מיום מתן החלטת הממשלה ויתרת הנכסים בפעימה נוספת בחלוף 30 ימים נוספים. כמו כן, ההצעה אף מסדירה את הקמתו של מנגנון בין-משרדי לבחינת הסתייגויות ולתיאום בין הגורמים הרלוונטיים, וזאת במטרה לקדם יישום אפקטיבי של החלטות הממשלה הקודמות בתחום, לרבות קביעת חובת

שיתוף פעולה של הגופים המשתמשים בנכסים.

קשיים משפטיים, ככל שישנם ודרכי פתרונם:

אין מניעה משפטית לקבלת ההחלטה.

כאמור, הצעת ההחלטה מבקשת לקדם את פרישתן של תשתיות תקשורת סלולריות מתקדמות באמצעות שני רכיבים עיקריים: האחד - קביעת מנגנון להנגשת נכסי מינהל הדיור הממשלתי שאותו בנכסים מתאימים, תוך קביעת לוחות זמנים לפעולה; והשני - הקמת צוות בין-משרדי בראשות מנכ"ל משרד התקשורת, אשר יבחן השגות הנוגעות להקמת מתקני שידור בנכסים כאמור. בשים לב לכך שהגורמים העושים שימוש בנכסים הם משרדי ממשלה ויחידות ממשלתיות, ההסדר המוצע הוא, בעיקרו, הסדר פנים ממשלתי, הכולל גם קביעת חובות פעולה ושיתוף פעולה בין הגופים הרלוונטיים.

ההסדר המוצע קובע סדר פעולות מהיר, החל על מנהל מינהל הדיור הממשלתי ועל הגופים המשתמשים בנכסים, על מנת להנגיש נכסים להקמת מתקני שידור סלולריים. לצד זאת, ככל שיהיו השגות על החלטת מנהל מינהל הדיור בנוגע לאמור, ההחלטה המוצעת קובעת כי מנכ"ל משרד התקשורת יפעל להקמת צוות אשר מטרתו לדון בהשגה על הקמת מתקן שידור בנכסי המדינה.

עוד קובעת ההחלטה את הרכב הצוות אשר משקף את השיקולים הרגולטוריים, הכלכליים והסביבתיים הרלוונטיים ליישום ההחלטה, משרד התקשורת כגורם המאסדר והמוביל את מדיניות פרישת התשתיות; משרד האוצר כאחראי לניהול נכסי המדינה והיבטי ההתקשרות והשימוש בהם; והמשרד להגנת הסביבה נוכח היבטים סביבתיים ובריאותיים הכרוכים בהקמת מתקני שידור. שילוב גורמים אלה במסגרת הצוות תומך בקבלת החלטות מאוזנות ומקצועיות.

למען הבהירות יודגש כי ההחלטה המוצעת אינה מבקשת, לשנות את תנאי מכרז 02/25 או את מנגנוני ההתקשרות הקבועים בו, אלא להסדיר את אופן פעולת הגורמים הממשלתיים בנוגע לנכסי המדינה.

עוד יש להבהיר כי מנגנון בחינת ההשגות המוצע בהחלטה מיועד לבחינת השגה ספציפית בנוגע להתקנת מתקן שידור בנכס מדינה, ואינו נוגע ליחסים שבין המדינה לבין הזוכים במכרז. משכך, אין במנגנון זה כדי להשפיע על זכויות הזוכים או על תנאי ההתקשרות עמם, אלא מדובר בכלי פנים ממשלתי שנועד להסיר חסמים יישומיים מצד הגורמים המשתמשים בנכסים, ואינו פוגע בזכויות המוקנות, ואינו משנה זכויות מהותיות אלא מסדיר את אופן הפעלת סמכויות המדינה ביחס לנכסיה.

ההצעה והמנגנונים שנקבעו בה באים להגשים את התכלית הציבורית של קידום פרישת תשתיות תקשורת סלולריות מתקדמות. ההסדר המוצע משתלב עם מדיניות הממשלה כפי שנקבעה

בהחלטות קודמות, ומבקש ליתן מענה לצרכים יישומיים שהתעוררו בפועל, תוך חיזוק התיאום בין הגורמים הממשלתיים הרלוונטיים. בשים לב לאופייה הפנים ממשלתי של ההחלטה, ולכך שהיא עוסקת בעיקר בהסדרת אופן פעולתם של גורמי המדינה ובתיאום ביניהם, ההצעה מצויה, ככלל, בגדר סמכותה של הממשלה ומעוגנת בסמכויותיה הכלליות לנהל את ענייני המדינה ולהכווין את פעילות משרדי הממשלה.

לסיכום, אין מניעה משפטית לאימוץ ההחלטה המוצעת, והיא מהווה אמצעי סביר ומידתי לקידום מדיניות הממשלה בתחום פרישת תשתיות התקשורת הסלולריות.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

משרד האוצר – אין מניעה משפטית לקידום ההצעה.

משרד להגנת הסביבה – אין מניעה משפטית לקידום ההצעה.

עמדת היועצת המשפטית של המשרד שהשר העומד בראשו מגיש את ההצעה:

לאור האמור לעיל, אין מניעה משפטית לאשר את הצעת ההחלטה.

בברכה,



שונית שחר, עו"ד

סגנית בכירה ליועצת המשפטית (בפועל)